

## Los verdaderos términos del debate económico en el México de hoy

Francisco Suárez Dávila\*

### ¿Qué se debate?

Ha habido un intenso y saludable debate económico en México. La polémica es consecuencia evidente de la crisis económica más profunda que ha experimentado nuestro país desde la gran depresión de los años treinta; crisis que es una más dentro de la cadena que el país ha venido sufriendo en las últimas dos décadas. Nada más natural, como reacción social, que buscar opciones de salida ante los severos problemas que nos aquejan, prevenir su endémica recurrencia y, sobre todo, recuperar el crecimiento sostenido y los niveles mínimos de bienestar social.

En el debate, sin duda, hay un nuevo lenguaje político. Entre las más distinguidas personalidades, políticas, económicas y aún literarias, ha habido, según la óptica del profesor, “reprobados en economía”. Hay nuevos actores y participantes en la discusión, como ha sido, inesperadamente, el caso de las iglesias. Con todo y el carácter saludable de ventilar abiertamente los temas, parecería que también ha habido gran confusión. Se confunde por ejemplo, lo que es el debate entre modelos, entre estrategias, entre políticas; entre lo que es estructura y coyuntura; entre lo que son causas y lo que son efectos; entre la transición de etapas substancialmente distintas o entre procesos sistemáticos de cambio; entre fines y medios.

Dentro de estos planteamientos, uno de los aspectos más relevantes es la discusión sobre el muy “llevado y traído” modelo “neoliberal”. No queda ya muy claro qué es eso y tiene uno la sospecha de que están reconformando varios “espantapájaros” neoclásicos, similares al que se refirió Keynes, como

---

\* Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1994-1997.

sobre-simplificaciones que pudieran ser más fácil flanco de crítica polémica.

Así mismo, cuando los grupos más desfavorecidos de la población formulan sus críticas, difícilmente se refieren directamente al modelo que, como su nombre lo indica, es una “abstracción conceptual” para los entendidos. Estos grupos, en realidad, se refieren a los “efectos” del modelo o más bien de las políticas, cuyas consecuencias sí sufren de manera muy palpable en su bienestar y en sus bolsillos.

### **El modelo económico de “consenso”, como base relevante de discusión**

Me parece que en el debate podemos intentar algunas precisiones. Creo que difícilmente se puede ahora objetar lo que el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, ha llamado el “nuevo consenso latinoamericano” o la “tendencia hacia la convergencia”, que se sustenta en cuatro pilares de una moderna estrategia de desarrollo.

Estos nuevos pilares son:

1. Una razonable *estabilidad macroeconómica*, con finanzas públicas y política monetaria “sanas” para alcanzar una relativa estabilidad de los precios y de los tipos de cambio.
2. La reforma del Estado, para hacerlo más eficaz en el cumplimiento de sus funciones, menos obeso en su dimensión y más claro en sus objetivos esenciales.
3. Una *apertura comercial*, para lograr aparatos industriales más competitivos y capaces de insertarse eficientemente en el nuevo mundo globalizado.
4. En forma más reciente y por los estragos que las políticas de ajuste han provocado en los grupos de más bajos ingresos, *una nueva política social* orientada a mitigar dichos costos, proporcionar mayor equidad y mejorar la distribución del ingreso.

Estas cuatro tendencias, a su vez, pretenden sustituir las cuatro epidemias que propiciaron el derrumbe del viejo andamiaje económico. En primer lugar, las políticas monetarias excesivamente expansionistas y los inmanejables desequilibrios

fiscales, que produjeron hiperinflación, abultada carga de la deuda externa, así como sucesivas y traumáticas devaluaciones cambiarias y el estancamiento económico.

En segundo lugar, un desmedido intervencionismo del Estado abarcando un número exagerado de empresas, que bajo ningún concepto se justificaban dentro de sus objetivos, que debilitaron significativamente la capacidad administrativa del Estado y propiciaron severos desajustes de las finanzas públicas. Estas tareas se financiaron no con un esfuerzo de ahorro interno, público y privado, sino con el recurso inicialmente fácil del crédito externo.

En tercer lugar, un excesivo proteccionismo a las empresas privadas que las hizo poco productivas e incapaces de competir, factor que se agravó por mantener tipos de cambios sobrevaluados.

Finalmente, una política “social”, que en la práctica había beneficiado fundamentalmente a las clases medias urbanas y a los sindicatos organizados, pero desatendió a los grupos más pobres de la población.

Me parece que no hay mucho que debatir sobre las cuatro tendencias del nuevo consenso latinoamericano expresadas en forma “genérica”. Sólo posiciones extremas como la izquierda “trasnochada” de los años treinta, o la ultraderecha fundamentalista las objetarían. Rechazar estas tendencias prácticamente significaría regresar 30 ó 40 años a la prehistoria económica y no aprender de las lecciones de la experiencia.

Se trata de grandes tendencias que prácticamente tienen aceptación universal, sobre todo en los países asiáticos o europeos que han tenido éxito en su crecimiento. Si estas cuatro tendencias definen el “neoliberalismo”, casi todos serían neoliberales. Me parece, por otra parte, que estos pilares no deben dejarse como bandera que pueda reclamar para sí la propia escuela neoliberal. Más bien esta escuela es la que aboga por la versión exagerada, dogmática y perniciosa de estas tendencias.

El debate no debe estar en relación a las tendencias básicas. El debate se ha desplazado. Se da, como ocurre en la economía, dentro de ámbitos o márgenes mucho más estrechos y precisos: sobre las opciones de estrategia para alcanzar los objetivos; sobre los instrumentos de política, su adecuación a las caracte-

rísticas de cada país, la forma, intensidad y eficacia de la aplicación de las propias políticas, y el pragmatismo o dogmatismo para concebirlas. Frecuentemente se confunden fines con medios. Así, por ejemplo, para algunos la privatización es siempre un *fin* deseable en forma irrestricta porque reduce el tamaño del Estado y para otros, un *medio*, que en *algunos* casos, fortalece al estado para concentrarlo en lo fundamental.

### ¿La crisis de México se desprende del “modelo básico” o de su aplicación y de los matices adoptados?

La historia reciente de México permite aplicar estos conceptos. Las dos crisis mayores —sin restarle méritos a la de 1976 que quizá fue un prelude de una enfermedad más grave pero de curación superficial bajo el auge petrolero— fueron las de 1982 y la de 1994.

La de 1982 ilustra dramáticamente el ocaso de una estrategia que en México había funcionado razonablemente bien y que se derrumba por excesos e impericia en su aplicación: un desequilibrio fiscal que alcanza casi el 20% del Producto Interno Bruto, (PIB) con la dilapidación de la riqueza petrolera; un exceso de endeudamiento público externo y una severa deficiencia de ahorro interno, principalmente público. Estos desequilibrios financieros producen crisis cambiarias, desatan la inflación y la liquidez de divisas.

Otras causas de la enfermedad son: una industria sobreprotegida y minada en su capacidad de competir por la sobrevaluación cambiaria y la petrolización de la economía; un obeso aparato público de más de 1 200 entidades, que incluía empresas fabricantes de bicicletas, restaurantes, infinidad de fideicomisos, hasta para los asuntos más triviales; decenas de “cajones” de apoyo crediticio preferencial y multiplicidad de estímulos fiscales, fuente de subsidios indiscriminados e irracionales.

A esta crisis de 1982 se da como respuesta una estrategia de orientación clara, pero de aplicación gradual, que va en línea con las cuatro tendencias del consenso mencionadas. La rectoría del Estado se eleva a rango constitucional, en clara señal de que se preserva nuestra tradición económica y política; se

privatizan o desincorporan muchas empresas, pero no las estratégicas o prioritarias, se inicia la apertura de la economía, pero preservando elementos de protección y defensa, y se rechaza un Tratado de Libre Comercio (TLC); el Estado mantiene incólume su red de protección social que mucho le sirvió durante la crisis, como son el uso de tiendas de artículos básicos de Conasupo, el suministro de fertilizantes a la agricultura y el sistema de seguridad social.

La crisis de 1994 sobreviene por una aplicación acelerada, exageradamente dogmática o ineficaz de las tendencias generales apuntadas. La estabilidad macroeconómica ciertamente deseable, se convierte en una estabilidad a ultranza; aspiramos a tener inflación de 4%, como si tuviéramos presentes las condiciones de Alemania; al objetivo anti-inflacionario se le da rango constitucional, como en Nueva Zelanda; el tipo de cambio se desvirtúa en su función esencial de dar competitividad a nuestras exportaciones y penetrar el mercado externo, para convertirlo en una ancla anti-inflacionaria; la política monetaria se convierte en “neutra”; aunque no lo es tanto, se intensifica el proceso de privatizaciones, visto más como un fin en sí mismo que como un medio; se transforman activos patrimoniales del país en cancelación de la deuda, efecto que se evapora y, por lo menos en parte, pronto se reconstituye.

Para algunos miembros del gobierno o vinculados con el mismo, las privatizaciones no tenían como se decía, sólo un fin económico, perseguían crear nuevos grupos, políticos o empresariales, vinculados con un proyecto político; la idea se distorsionó, en algunos casos, todavía más claramente hacia fines personales, sin tomar en cuenta el interés nacional, cuando no, derivando hacia una abierta corrupción. La historia se aclara cada vez más y con la indignación de todos, se torna cada vez más funesta. En muchos casos las privatizaciones no han funcionado y los empresarios que compraron lo hicieron sin capacidad financiera real, demostrando en muchos casos mayor incompetencia y proclividad que los funcionarios públicos. Este episodio requiere una muy amplia y objetiva evaluación.

La apertura comercial también convertida en fin en sí misma y no como un medio de desarrollo resultó exagerada. Sin política industrial se convierte, parcialmente, en devastación

de empresas pequeñas y medianas, destruyendo cientos de cadenas productivas.

Si en 1982 se había caído el ahorro público, en 1994 se cayó el ahorro privado, se incrementó sensiblemente el consumo de empresas e individuos de altos ingresos.

Los apologistas de esta política, insisten en defender que un déficit en cuenta corriente es lo sano para cualquier país en desarrollo —es transferencia de ahorro— sin reparar en que estos déficits habían alcanzado niveles inmanejables de 8 ó 9% del PIB. Los que defienden al mercado, son inmisericordemente castigados por el propio mercado. ¡Ahora, publicaciones importantes (*The Economist*) aprovechan nuestra experiencia para decirles a los “tigres asiáticos” cuáles de nuestros errores no deben repetir!

El país vivió el espejismo de flujos de capital especulativo, de corto plazo. Con los tesobonos, la deuda de corto plazo, teóricamente interna, pero en manos de extranjeros, detona la crisis más severa del México independiente.

Las tendencias fueron las acordes con el mundo contemporáneo, las respuestas fueron necesarias frente a los problemas, pero resultaron notoriamente ineficaces en su aplicación y en sus resultados. En la mayor parte de los casos, fueron producto del dogma y de la aplicación exagerada de las políticas, sin matiz.

Se requiere evaluar todo el esquema con objetividad. El análisis se va poco a poco completando. Sin duda, es más fácil ser profeta de lo ya ocurrido, pero debemos derivar lecciones de la experiencia. Quien no conoce la historia repite sus errores.

Pero lo planteado ilustra la tesis siguiente: el debate no está, ni debe estar, en las tendencias básicas, sino en cómo se operan. El resultado es que México, cumpliendo con los cuatro pilares de la modernización económica, tiene una economía estancada, sin crecimiento ni mejorías en el bienestar general. Otros países han tenido éxito. ¿Cuál es la diferencia? No el “modelo en abstracto”, sino su aplicación, en tiempo y forma.

En suma, reforma del Estado sí, pero defendiendo cómo fortalecerlo y orientarlo, no cómo aniquilarlo. Macroeconomía sana, pero no sacrificando el crecimiento frente a la estabilidad de precios inalcanzable, ni sacrificando a los grupos más pobres ante el altar de un superávit fiscal. Apertura comercial, para

ser competitivos en el mundo globalizado, pero no destruyendo en forma indiscriminada las cadenas productivas y haciendo del país una maquila sin mercado interno.

### **¿Qué es lo importante para el futuro? ¿Cuáles las estrategias? ¿Cuáles los márgenes?**

En septiembre de 1996, estamos prácticamente a dos años de haber seguido una política de ajuste frente a una crisis detonada por la no renovación súbita de casi 30 000 millones de dólares de deuda pública de corto plazo en manos de extranjeros, y un desarrollo que en los últimos años alcanzó casi 30% del PIB.

Es un punto válido apreciar que pasamos, de 1994, en que recibimos del exterior recursos equivalentes al 8% del PIB, a 1995 en que no recibimos nada. Este factor, por sí solo, explica buena parte de la monumental caída del producto de ese año. A prácticamente dos años de distancia, podemos ver algunos síntomas favorables. El crecimiento del 7% del PIB en el segundo trimestre apunta, previsiblemente, a que el producto tendrá un crecimiento alrededor del 4% para este año. Buena noticia, pero insuficiente para recuperar el 7% de la caída del año anterior. Por otra parte, esta recuperación ha recaído principalmente en el funcionamiento de sólo uno de los “motores del crecimiento” que es el sector exportador. Pero estamos pagando la falta de una política de desarrollo industrial ya que estas exportaciones están vinculadas a muy altos niveles de importación y porque no se han propiciado las cadenas productivas que vinculen este auge de exportaciones hacia el productor doméstico.

Hay indicios de recuperación de la estabilidad macroeconómica con un tipo de cambio que en agosto ha tendido a estabilizarse en torno a los \$7.50 y tasas de interés pasivas a niveles de 25%, con una inflación que alcanza ya niveles de alrededor del 1.5% mensual. Ciertamente es notoria la mejoría con respecto al año precedente, pero todavía prevalece una situación frágil y vulnerable sujeta a recurrentes incidentes políticos negativos. Nuevamente se ven signos de ambivalencia en que el tipo de cambio, por momentos, aspira nuevamente a jugar

su papel de ancla anti-inflacionaria; se le deja apreciar no por factores económicos “subyacentes”, sino por claros influjos de capital especulativo o que persiguen rentabilidad financiera de corto plazo y que son fácilmente reversibles.

El país tiene como gran obstáculo para su recuperación, estar inmerso en una crisis bancaria, como no lo había sufrido quizá desde la Revolución. La “liberación apresurada” —otro ejemplo del “cómo” en la aplicación de las políticas— hizo que no aprendiéramos lecciones de países de América del Sur y España y que se cumpliera en México el “dictum” de Carlos Díaz Alejandro: *Adiós represión financiera, hola crac financiero*. De los 19 bancos privatizados, alrededor de la mitad han sido intervenidos o apoyados de una u otra forma. Los apoyos que se les han dado, reales o virtuales, fiscales o extrafiscales, de corto o mediano plazo, equivalen al 8% del PIB, más del doble de nuestro exiguo gasto educativo.

Este desequilibrio bancario, se confronta contra un superávit fiscal. Se da la paradoja de que si hubiéramos tenido el margen de acción interno y sobre todo externo para una expansión económica moderada, incrementando la demanda agregada, por ejemplo, vía gasto público, la derrama hubiera sido sobre la economía y no sobre los bancos que, de esta forma, hubieran requerido de mucho menor apoyo. Es evidente que el problema bancario sólo tiene como antídoto verdadero la recuperación. En efecto, al irse perfilando ésta, dos años más tarde, se va logrando que la cartera vencida finalmente parezca tocar piso y tienda a disminuir.

El Gobierno de la República ha avanzado en algunos aspectos de cambio estructural, que, sin duda, son convenientes y necesarios. Un aspecto importante es la reforma de la seguridad social y, particularmente, la creación del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. Algunos vislumbramos como posibilidad que en México pudo haberse creado un poderoso instrumento del Estado para fomentar infraestructura y vivienda, como ocurre con los fondos de pensiones de Singapur y de Malasia. Las condiciones no eran las más propicias, se llegó a una fórmula negociada, sin caer en el mecanismo privatizador de Chile y preservando un sistema mixto más acorde con nuestra tradición constitucional al permitir el establecimiento de Afores, públicas, privadas y sociales.

Se descarta poco a poco ese mito de una política “neutra”, que no lo es, y se han dado los primeros pasos para una política fiscal que tenga como objetivo no solamente recaudar, sino apoyar el ahorro, la inversión y el crecimiento. La crisis ha constituido una limitante en este sentido. Igualmente, se han dado los pasos para avanzar en un sano federalismo integral, que descentraliza las funciones, el gasto en salud, educación y agricultura y, en forma gradual, recursos tributarios.

Finalmente, en curiosa paradoja y un tanto a regañadientes, es el sector privado el que arranca al Estado la necesidad de definir una política industrial, muchos de cuyos instrumentos todavía no están definidos. Es, al fin y al cabo, un avance.

La banca de desarrollo requiere fortalecerse como instrumento de reactivación y cambio estructural. Están presentes las condiciones que dieron lugar a su creación. El Banco de Comercio Exterior, un banco público, es ahora el banco más sano de todo el sistema; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que estando financieramente fortalecido, no arranca plenamente hacia el cumplimiento de sus fines, ha tenido que afrontar, como parte de esta economía sobre-endeudada, las crisis financieras de estados y municipios; el Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA), que mantiene el prestigio de las buenas épocas de un banco central comprometido con el desarrollo y no sólo obcecado con la estabilidad, debe apoyar con más recursos a la agricultura. Estos son los bancos públicos que funcionan. El resto (Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Interior y El Banco Nacional de Crédito Rural), lamentablemente están enfrentando severos problemas.

En vivienda, zona de desastre, se trabaja aceleradamente para la reforma del Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y de todo el aparato de fomento a la vivienda. Urge resolver la cruda paradoja de miles de viviendas terminadas, sin mexicanos con recursos para comprarla. Es un motor esencial de estímulo para una economía que no se reactiva.

La economía mexicana del futuro requiere que precisemos, dentro de estas tendencias globales, cómo definimos las estrategias, las políticas, las reglas del juego y el uso de instrumentos. Habrá que hacer una evaluación objetiva del TLC, de la cual

pueda derivarse, inclusive como algunos grupos lo han sugerido tanto en Estados Unidos como en Canadá, revisar sus propios términos.

Hacer un estudio de las ventajas derivadas de la experiencia de las privatizaciones y *evitar*, como dijo un economista inglés (que ya había experimentado el problema en carne propia), “no sacar del clóset y rematar lo que queda de la plata de la abuelita, sin beneficios evidentes”.

El “modelo” o la “estrategia” parecen estar de cabeza en dos aspectos: privilegiar excesivamente lo financiero y al consumidor muy por encima de la producción y privilegiar la estabilidad por encima del crecimiento. Esto requiere replanteamientos, no imitando las experiencias de las economías anglosajonas, sino más bien examinando las experiencias exitosas de los países de Asia que guardan mucho en común con las etapas más favorables de nuestro propio desarrollo. El destacado político norteamericano Mario Cuomo acaba de reconocer el fracaso del sistema estadounidense de libre mercado a ultranza por sus efectos nocivos, en la desigualdad y el nivel de vida de los trabajadores, y en la productividad nacional.

La recuperación económica estará trunca en tanto no se mueva el motor del consumo privado, del mercado interno y del poder adquisitivo de la población; el salario que se ha derrumbado como proporción del ingreso nacional y tiene el poder adquisitivo de hace 20 años. Este aumento salarial no juega ya el papel inflacionario que se le atribuye; debe de configurarse una política explícita de ingresos en que la política salarial se analice a fondo y juegue un papel de mayor estímulo en la recuperación. Se hace la indización de todo menos del salario. Una política de empleo más agresiva es igualmente un reclamo generalizado. Debemos desarrollar un esfuerzo nacional para una política educativa y de capacitación de calidad, sin demagogias y adoptando decisiones muy duras. Sin ello, cada vez se ampliará más la brecha negativa, no solamente entre México y los países industriales, sino entre México y los países emergentes de Asia.

El ámbito moral, de moral pública, de moral privada, de ética del empresario y del funcionario, de desarrollo de las instituciones, del estado de derecho, de la organización eficaz, es reconocido cada vez más por los economistas, en tanto que

son variables de primerísima importancia en el desarrollo de cualquier país. Esto significa propiciar la cultura de cumplimiento de compromisos y obligaciones, lo mismo cumplir tiempos de entrega y calidad de productos, que cumplir con obligaciones fiscales, satisfacer obligaciones contractuales, prevenir y atacar la corrupción, no solamente del funcionario público y del empresario privado sino comenzar por la escuela y el estudiante. Sin esto tampoco habrá desarrollo.

La política social y la política de infraestructura han desarrollado nuevos instrumentos, pero para tener el carácter integral que debe alcanzar, debe contar con muchos más recursos de los que raquíticamente se les asigna.

Estos temas son mucho más relevantes, que las discusiones estériles de modelos cuyos alcances no se precisan. Debemos discutir si la recuperación puede darse más rápidamente y a través de qué mecanismos. Cuáles son los márgenes de holgura, los que tenemos y los que pueden alcanzarse y negociarse. Una de las limitantes del mundo contemporáneo es la vigencia de los códigos de conducta, a veces “duales” que impone la globalización. Con frecuencia son imperativos que van en contra de lo que demanda la población y los actores del mercado interno. Hay que conciliarlos y resolver estos dilemas en beneficio de la nación.

Debemos discutir no solamente lo que debe o puede pasar en 1997 y 1998 y las acciones posibles de corto plazo, sino definir aquello a que aspiramos para nuestro país en las primeras décadas del próximo milenio. Hay que pensar y hacer ahora, lo que rendirá frutos entonces. Ahí es donde debe estar el debate nacional.